Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

33

EXPOSÉ

AOÛT 1990

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET L'AFRIQUE DU SUD

*par Stephen Godfrey**

Le terme «sanctions»[1] fait de plus en plus partie du vocabulaire courant du XXe siècle. Bien que l'idée d'ingérence dans le fonctionnement normal du marché soulève des réticences de principe, la tentation de régler les relations économiques suivant des critères moraux ou politiques n'est pas un phénomène nouveau, et elle n'est pas près de disparaître.

Dans le présent document, nous examinons l'histoire du cas le plus célèbre en matière de sanctions économiques, celui de l'Afrique du Sud, et nous passons en revue les principaux débats que le sujet a suscités au cours des années 1980. Nous évaluons également le rôle probable de ces sanctions dans les négociations entre le gouvernement et le Congrès national africain (ANC), qui ont pour but de créer une Afrique du Sud non raciste et démocratique.

Les événements du golfe Persique ont mis en lumière l'importance probable des sanctions dans la mise en place d'un nouvel ordre mondial qui succédera à la Guerre froide. À ce propos, l'Afrique du Sud constitue un exemple unique, car la question des sanctions a servi de cadre fondamental à la politique internationale à l'égard de ce pays au cours de la dernière décennie.

Des sanctions de toutes sortes (commerciales, diplomatiques, culturelles et sportives) ont été appliquées contre Pretoria, non seulement par les gouvernements nationaux et les Nations Unies, mais aussi par des gouvernements locaux, des simples citoyens, des entreprises privées et des organisations non gouvernementales. Qui plus est, cette pression s'est intensifiée et maintenue pendant très longtemps, à savoir près de quarante ans. Dans les débats internationaux portant sur l'Afrique du Sud, l'application de sanctions est devenue la norme politique à laquelle les pays opposés aux sanctions doivent trouver des solutions de rechange convaincantes.

*L'auteur a mis la dernière main au présent exposé et à ses modifications le 10 août, et il n'a aucunement cherché à prendre en compte les développements survenus après cette date.

LES SANCTIONS ET L'AFRIQUE DU SUD 1945-1988

Depuis son accession à l'indépendance, l'Inde a interdit le commerce avec l'Afrique du Sud, donnant ainsi un exemple que la plupart des pays en développement ont suivi. Les premières pressions mondiales en faveur des sanctions, apparues au début des années 1960, à la suite du massacre de Sharpeville, se sont intensifiées pendant cette décennie, quand les pays en développement ont demandé aux Nations Unies de prendre des sanctions obligatoires et détaillées contre l'Afrique du Sud. En 1973, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a accepté d'interdire la vente de pétrole à ce pays, mesure que la Communauté européenne (CE), les États-Unis et le Commonwealth ont mis plus de dix ans à appuyer.

Les partisans des sanctions ont remporté leur victoire la plus éclatante en 1977, quand le Conseil de sécurité a adopté une résolution mettant un embargo sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Bien qu'il engage tous les pays membres de l'ONU, l'embargo n'a pas réussi à arrêter les ventes illégales. De plus, il a eu un effet secondaire inattendu : le développement de l'industrie d'armement sud-africaine. Néanmoins, il a empêché l'armée sud-africaine d'acquérir de nombreuses armes sophistiquées et coûteuses, notamment les avions d'attaque.

Au cours des cinq dernières années, les sanctions internationales ont porté non plus essentiellement sur le pétrole et les armes, mais sur les finances, les investissements et le commerce. Les gouvernements nationaux ont visé de nombreuses cibles, notamment : les ordinateurs, la technologie nucléaire, la promotion commerciale et certains crédits à l'exportation. Les pays occidentaux ont interdit toutes les importations en provenance d'Afrique du Sud (les produits agricoles, le charbon, le fer, l'acier et les minéraux). D'autres interdictions ont frappé les investissements et les prêts.

Parallèlement à ces mesures officielles, des centaines d'entreprises privées se sont retirées d'Afrique du Sud et, en 1985, une crise bancaire a mis fin aux nouveaux prêts internationaux. L'effet cumulatif de ces mesures a aggravé un climat de crise politique et remis en question la capacité d'une économie d'*apartheid* à fonctionner normalement et à long terme dans le cadre de l'économie mondiale.

L'AFRIQUE DU SUD ET L'ÉCONOMIE MONDIALE

L'Afrique du Sud a toujours été considérée comme ayant une économie forte et industrialisée, disposant d'énormes réserves en ressources naturelles, notamment en or. Le gouvernement de Pretoria a sciemment promu cette image dans les démocraties industrialisées, auxquelles les Blancs d'Afrique du Sud s'identifient. Cependant, malgré un secteur industriel solide, l'économie nationale ressemble davantage, par sa structure, à celle d'un pays en développement qu'à celle d'un pays développé. Le pays ne produit que 5 p. 100 des biens d'équipement nécessaires à son industrie (machines, moteurs, ordinateurs, matériel électrique, produits chimiques et matériel de transport). Les techniques vitales lui viennent des pays industrialisés qu'il doit payer en exportant des matières premières ou en empruntant des capitaux sur les marchés internationaux.

Pendant les années 1960 et au début des années 1970, grâce au cours élevé de l'or (aujourd'hui encore, ce produit représente 40 p. 100 des recettes d'exportation) et à sa bonne cote de solvabilité, l'Afrique du Sud s'est assuré de fortes rentrées de capitaux étrangers et un taux de croissance élevé. Toutefois, après les émeutes de Soweto en 1976, les financiers internationaux ont commencé à douter de la stabilité politique du pays. Les capitaux ont continué d'affluer, mais les investisseurs ont préféré consentir des prêts plutôt que d'acheter des actions, et les prêteurs ont préféré le court terme au long terme. La confiance des entreprises a vacillé, s'est rétablie, mais s'est finalement effondrée après les troubles politiques qui ont débuté en 1984.

Les manifestations ont pris une telle ampleur que le gouvernement a perdu le contrôle de vastes régions du pays, pour ne le reprendre qu'en imposant l'état d'urgence, en juin 1985, état d'urgence reconduit l'année suivante. Plus de 30 000 personnes ont été détenues, près de la moitié était des enfants. Très peu des personnes arrêtées ont été officiellement inculpées ou jugées, et toutes les organisations anti-*apartheid* ont été frappées de restrictions ou d'interdiction.

Les conséquences économiques et politiques de ces événements ont redéfini la politique internationale envers l'Afrique du Sud. Les États-Unis, la CE et le Commonwealth ont appliqué à son égard des restrictions en matière de commerce et d'investissement, même si ces dernières n'ont été qu'un pâle reflet des sanctions tous azimuts recommandées par la majorité des membres de l'Assemblée générale de l'ONU. La viabilité à long terme de l'économie sud-africaine a subi un coup plus dur encore, car la communauté internationale des affaires lui a retiré ses investissements à un rythme sans précédent.

Aujourd'hui, cette économie connaît de graves problèmes. L'inflation ne cesse de s'aggraver. Le chômage frappe plus d'un Noir sur trois, et le rand souffre d'une faiblesse chronique. La croissance réelle par habitant a chuté, passant d'une moyenne de 5,8 p. 100 dans les années 1960 à 3,3 p. 100 dans les années 1970, puis à 1,8 p. 100 dans les années 1980. On prévoit une baisse des revenus par habitant au cours des cinq prochaines années. Ces chiffres ne réflètent pas la désolation et la pauvreté croissantes qui sévissent dans les bantoustans et les cités noires surpeuplées où vit une population noire urbaine toujours plus nombreuse. De plus en plus, les Blancs les plus pauvres commencent à subir les contrecoups de la crise économique. La stagnation semble maintenant inhérente au système de l'*apartheid*.

LA DÉCENNIE DU DÉSINVESTISSEMENT

Depuis longtemps, le rôle des compagnies étrangères établies en Afrique du Sud est sujet à controverse. Pendant des décennies, les bas salaires et la répression des syndicats leur ont permis de réaliser des bénéfices considérables. Au cours des années 1970, dans le cadre des pressions exercées sur les multinationales, des codes de conduite servant à mesurer la performance des entreprises en ce qui concerne les salaires, les relations de travail et l'effet sur la communauté en général ont été rédigés. Ces codes d'application facultative, qui ont été élaborés aux États-Unis, en Europe et au Canada, visaient à pousser les entreprises étrangères à montrer l'exemple en favorisant la promotion des Noirs. Selon ces codes, en affichant une bonne performance en la matière, les entreprises justifieraient leur décision de rester en Afrique du Sud.

Malgré ces tentatives pour améliorer la situation des travailleurs noirs, le mouvement anti-*apartheid* (surtout aux États-Unis et en Grande-Bretagne) a exercé de fortes pressions sur les compagnies étrangères pour qu'elles se retirent d'Afrique du Sud. Lorsqu'à ces pressions se sont ajoutés les événements dramatiques diffusés tous les jours par les télévisions du monde entier et les sombres perspectives économiques, les sociétés étrangères sont devenues légion à quitter l'Afrique du Sud. Entre 1982 et 1987, près de 180 entreprises américaines et plus de 100 entreprises européennes sont parties de ce pays. Au total, 410 compagnies avaient désinvesti à la fin de 1987, encore que la plupart étaient des petites entreprises. Ces retraits ont eu une incidence psychologique considérable, accentuée par le fait que l'architecte du code américain pour la promotion des Noirs sud-africains, le pasteur Leon Sullivan, a publiquement renoncé à son oeuvre. Les conséquences économiques ont été moins évidentes en raison de la façon dont les désinvestissements se sont effectués.

À quelques exceptions près, le désinvestissement a consisté en une réorganisation stratégique plutôt qu'en un retrait complet des entreprises concernées. Plus de 80 p. 100 des usines ont été cédées à des sociétés ou à des gestionnaires sud-africains. Dans la plupart des cas, les compagnies qui désinvestissaient ont conclu des contrats de licences, de distribution et de franchises; elles ont également pris d'autres dispositions qui pourraient leur ouvrir des options de rachat dans l'avenir. En établissant ces relations à distance — connues sous le nom de «liens sans participation» (*non-equity links*) —, ces compagnies ont protégé leurs positions sur le marché tout en évitant les pressions et les obligations inhérentes à une présence directe.

Beaucoup de Sud-Africains, notamment les partisans des sanctions, ont sévèrement critiqué le désinvestissement. Selon le secrétaire général du syndicat des travailleurs de l'industrie chimique (*Chemical Workers Industrial Union*), de nombreux retraits sont des manoeuvres de «camouflage industriel» qui permettent aux désinvestisseurs de renoncer à une propriété sans en perdre le contrôle. En outre, les Blancs d'Afrique du Sud qui en avaient les moyens ont ainsi réalisé d'énormes profits en achetant les biens des compagnies étrangères à des prix dérisoires. Le mouvement syndical s'est efforcé de combattre les conséquences, mal comprises, du désinvestissement. Dans des cas isolés comme le rachat de la *General Motors*, la nouvelle direction sud-africaine a licencié les délégués syndicaux et a pris une position antisyndicaliste agressive. Toutefois, d'une manière générale, les retraits n'ont causé que peu de pertes d'emplois.

Malgré le maintien des relations sans participation, le retrait des entreprises étrangères est dangereux pour une économie qui doit sa croissance au savoir-faire, à la technologie et aux finances internationales. Selon le président de l'*Anglo-American*, M. Gavin Relly, «un pays qui est nettement à la traîne en ce qui concerne la technologie moderne, la pensée humaine et l'ingéniosité est condamné à la misère». Pour la majorité des Noirs, qui sont exclus de l'économie, cela va sans dire. Mais une telle déclaration signifie que, même si certains Sud-Africains (y compris le gouvernement) ont publiquement nié l'importance du désinvestissement, l'élite des affaires n'ignore pas l'importance cruciale de relations étroites avec les milieux financiers internationaux.

LES BANQUIERS ET L'*APARTHEID* : LA FUITE DES CAPITAUX

En 1985, sept États américains et vingt-cinq villes ont cessé de traiter avec les banques qui prêtaient de l'argent à l'Afrique du Sud. Beaucoup pensent que c'est la décision de la ville de New York de leur emboîter le pas qui a poussé la *Chase Manhattan Bank* à refuser d'accorder un prêt à ce pays. Par la suite, la saisie d'avoirs sud-africains par deux banques américaines de compensation a donné le ton à la crise bancaire de 1985.

Le 1er septembre 1985, 60 p. 100 (soit 13,6 milliards de dollars) de la dette extérieure de l'Afrique du Sud, argent dû aux banques et non aux gouvernements étrangers, ont été gélés parce que Pretoria était incapable de faire face aux échéances. Après six mois d'intenses négociations, un accord de rééchelonnement, l'Accord Leutweiler, a été conclu. En quelques mois, la cote de solvabilité de l'Afrique du Sud a chuté, compromettant la capacité du pays d'accéder à long terme aux capitaux étrangers dont dépend son économie.

Dans une analyse récente de la place de l'Afrique du Sud dans le système financier mondial, le Commonwealth a indiqué que «l'Afrique du Sud n'est pas acculée, mais que sa marge de manoeuvre est très mince». Selon le gouverneur de la banque centrale, le rapport dette extérieure produit national brut (PNB) est passé de 20,3 p. 100 en 1980 à 45,7 p. 100 en 1984, et la fuite massive de capitaux, 25 milliards de rands en quatre ans (1984-1988), a encore aggravé cette situation.

Depuis 1985, les banques créancières ont démontré à deux reprises que leur principal souci était d'équilibrer leur bilan. D'autres accords de rééchelonnement ont été conclus, d'abord en 1987, puis, dans des circonstances plus dramatiques, en octobre 1989. Quand les chefs de gouvernements du Commonwealth se sont réunis en Malaisie pour examiner des demandes de nouvelles sanctions financières, l'Afrique du Sud a annoncé qu'elle s'était entendue avec ses banques créancières pour rééchelonner sa dette privée active jusqu'à la fin 1993. Aux termes de l'accord, un cinquième seulement des 8 milliards de dollars visés sera remboursé d'ici 1993. Cet accord aide l'Afrique du Sud à «doubler le cap» de 1990-1992, période pendant laquelle la dette publique d'environ 6,5 milliards de dollars arrive à échéance. Malgré ses conditions draconiennes, le troisième rééchelonnement a sapé les efforts visant à faire des sanctions financières le fer de lance des pressions internationales au cours de l'année 1990.

Fin 1988, les réserves de devises ont chuté, atteignant leur niveau le plus bas et, bien que le ratio d'endettement sud-africain soit meilleur que celui de nombreux pays en développement, la compression financière est grave. Le dilemme est critique, car pour rembourser sa dette extérieure, l'Afrique du Sud doit réduire ses importations, ce qui entraîne une réduction des investissements, de la production future et de la croissance. En octobre 1989, le gouverneur de la Banque centrale a déclaré : «Actuellement, le pays est obligé de financer son développement économique à partir de ses seules ressources». Par conséquent, la plupart des observateurs estiment que l'Afrique du Sud connaîtra une baisse des revenus réels dans un avenir proche.

Cette situation rend le pays éminemment vulnérable aux sanctions qui réduisent le commerce extérieur et les recettes d'exportation.

LES SANCTIONS COMMERCIALES

L'Afrique du Sud a une économie très ouverte dans laquelle le commerce représente plus de la moitié du PIB, soit près du double du ratio de la plupart des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Elle importe principalement des machines, des biens d'équipement et des produits chimiques, et elle exporte surtout de l'or, des métaux et des produits miniers.

Jusqu'en 1985-1986, peu de sanctions touchaient le commerce avec l'Afrique du Sud, sauf en ce qui concerne le pétrole et les armes. Pendant ces deux années, des mesures ont été prises contre les importations de fer, d'acier, de produits agricoles et de pièces de monnaie en or provenant de ce pays.

Les mesures prises varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Danemark et la Suède ont interdit presque tout commerce avec l'Afrique du Sud et tout investissement dans ce pays. Le Royaume-Uni, pays le plus opposé aux sanctions, a résisté à la plupart des mesures adoptées par les dirigeants du Commonwealth en 1986 et en 1988, notamment celles visant à mettre fin à la promotion touristique, à limiter les investissements, et à réduire les importations de produits agricoles et de charbon. Il s'est toutefois plié aux mesures prises par la CE, telles que l'interdiction d'importer du fer et de l'acier.

Sur les plans politique et économique, les sanctions les plus importantes ont été celles prises par les États-Unis. En 1986,

après avoir passé outre à un veto présidentiel, le Congrès a adopté la *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA), une loi interdisant l'importation d'un grand nombre de produits sud-africains dont le charbon, le fer et l'acier, les fruits et légumes et les textiles. En outre, cette loi mettait fin aux lignes aériennes directes, interdisait de nouveaux prêts et limitait la vente de certains produits stratégiques comme les ordinateurs. Pendant l'année qui a suivi l'adoption de la CAAA, les importations américaines en provenance d'Afrique du Sud ont baissé de 40 p. 100 et le volume des échanges a chuté de 5 368 à 3 844 millions de rands.

Il est de plus en plus difficile d'obtenir des données précises sur le commerce sud-africain, car les statistiques en la matière ne sont plus disponibles. D'après une étude menée par le Commonwealth, neuf pays ayant appliqué des sanctions commerciales ont réduit d'un tiers leur commerce, faisant perdre à l'Afrique du Sud 7 p. 100 de ses recettes en devises en 1987. En même temps, elle a restructuré son commerce extérieur en augmentant ses exportations vers des pays comme Taïwan, la Suisse, l'Argentine, le Brésil et la Turquie.

Dans une autre étude, l'*Economist Intelligence Unit* estime que les embargos n'influent pratiquement pas sur près de 60 p. 100 des exportations totales (l'or, les diamants, le platine, le chromite, la laine et les pâtes et papiers). Ils n'ont d'effet que sur les produits exportés en vrac, notamment le charbon, le fer, l'acier et les produits agricoles. En exerçant des pressions supplémentaires sur ces produits, qui représentent environ un tiers des exportations sud-africaines, on pourrait miner sérieusement la capacité du pays à rembourser sa dette, à financer l'investissement intérieur et à payer des importations essentielles.

À ce jour, les interdictions touchant les ventes à l'Afrique du Sud ont été limitées au pétrole, aux armes et au nucléaire. En outre, certains pays ont interdit les ventes d'ordinateurs. Les restrictions touchant des produits dont l'Afrique du Sud a besoin constitueraient une menace immédiate au fonctionnement de son économie. Jusqu'ici, il existe peu de restrictions de ce genre. Quand les États-Unis, principal fournisseur, ont décidé de se retirer, les exportateurs ouest-allemands et japonais se sont précipités avec leurs produits, à la gêne de leurs pays, et à la grande contrariété des États-Unis. Le président américain a certes le pouvoir de pénaliser les pays qui exploitent l'interdiction des ventes américaines à l'Afrique du Sud, mais il ne l'a pas exercé.

Donc, les trois secteurs de l'économie sud-africaine sensibles aux pressions sont le commerce, les investissements étrangers et les prêts internationaux. Il est devenu courant de présenter le retrait des investissements et des prêts comme des décisions économiques courageuses de la part des chefs d'entreprise. Cette vision simplifie un phénomène complexe. En réalité, dans nombre de cas, le secteur privé a cédé à une opinion publique qui désapprouve les relations commerciales avec l'Afrique du Sud. Les gouvernements ont eux aussi réagi à cette forme de pression politique nationale.

Les sanctions sont devenues l'un des principaux facteurs touchant l'avenir économique de l'Afrique du Sud au cours des dix prochaines années. Le débat sur les sanctions est devenu prolixe, amer, et inextricablement lié à la survie de l'*apartheid* même.

L'OPPOSITION AUX SANCTIONS

L'opposition aux sanctions a considérablement évolué au cours des trente dernières années. Dans les années 1960, elle se fondait sur des facteurs stratégiques tels que l'importance de l'Afrique du Sud comme base navale dans l'Atlantique-Sud, sa richesse en or et en minéraux indispensables aux industries occidentales et, en particulier, à celles de la défense. Dans les années 1980, ces arguments se sont affaiblis, surtout à cause des changements survenus dans les relations entre les superpuissances. On continuait de les invoquer dans le cas des minéraux stratégiques, mais, en général, les adversaires des sanctions ont commencé à mettre l'accent sur les conséquences éventuelles de ces dernières pour la population sud-africaine et, en particulier, pour les Noirs.

De nos jours, les principaux arguments contre les sanctions se résument en ces termes : la croissance économique, appuyée par la communauté internationale, finira par miner l'*apartheid*. Les sanctions ne peuvent qu'aggraver la crise économique et enraciner les attitudes, rendant ainsi le changement plus improbable. Cette argumentation réflète l'opinion de l'opposition libérale blanche d'Afrique du Sud, d'une grande partie du monde des affaires, de dirigeants noirs comme Gatsha Buthelezi et du Parti national au pouvoir. Elle comporte deux variantes, l'une positive et l'autre négative: du côté positif, la croissance favoriserait l'accession des Noirs au pouvoir politique; et du côté négatif, les sanctions nuiraient davantage aux Noirs et rendraient les Blancs plus réfractaires au changement.

LE CHANGEMENT PAR LA CROISSANCE

D'aucuns estiment que la croissance économique renforce le pouvoir des Noirs en tant que consommateurs et que travailleurs, et donne plus de poids politique à leur communauté. Selon le directeur de la *South African Foundation*, «c'est justement l'antithèse des sanctions et du désinvestissement, à savoir l'augmentation du pouvoir économique des Noirs, qui est en train de détruire l'*apartheid*». Les principales sociétés sud-africaines ont mis au point des modèles économiques pour illustrer cet argument et l'incidence des sanctions sur la croissance. M. Ronald Bethlehem, du groupe minier *Johannesburg Consolidated Investments* (JCI), estime que les sanctions économiques vont faire baisser les revenus des Noirs de 28 p. 100 du PNB aujourd'hui à moins de 25 p. 100 d'ici l'an 2000. Sans sanctions, ce chiffre pourrait passer à 35 p. 100 et 2 millions d'emplois supplémentaires pourraient être créés.

Les tenants du changement par la croissance soulignent qu'en accédant au pouvoir économique, les Noirs auront des chances d'avancement. De plus en plus d'entre eux font des études supérieures et, au cours des années 1980, le nombre d'entreprises appartenant à des Noirs a augmenté. L'abolition de certaines lois ségrégationnistes mesquines corrobore cet argument. Grâce aux changements économiques, les travailleurs et les consommateurs noirs sont maintenant admis dans certaines zones urbaines.

Néanmoins, la participation des Noirs à la vie économique demeure marginale. Leurs entreprises servent essentiellement à

acheminer des biens et des services vers la communauté noire, et elles sont concentrées dans la vente au détail. Elles ne représentent qu'une infime proportion de l'économie totale, soit 1 p. 100 environ. De plus en plus, même dans les secteurs où les Noirs réussissent (les taxis, par exemple), les entreprises appartiennent à des investisseurs blancs, qui les contrôlent, puisque les Noirs peuvent difficilement se procurer des capitaux. La gestion de l'économie demeure fermement entre les mains des Blancs, et les organisations professionnelles noires ne se font plus d'illusions en ce qui concerne les programmes de «promotion des Noirs» mis en place par les grandes sociétés.

L'argument de la croissance est plausible, car le pouvoir politique que les Noirs recherchent découlera en partie d'un plus grand pouvoir économique. Cependant, ce genre d'argument ne tient pas compte de la position actuelle des Noirs en Afrique du Sud. En effet, même dans le scénario le plus optimiste de M. Bethlehem, sans les sanctions, le taux de chômage chez les Noirs sera toujours de 44 p. 100 à la fin du siècle, c'est-à-dire que 7,8 millions d'entre eux seront sans emploi, ce qui signifie qu'on aura attendu trop longtemps pour rien. En outre, l'*apartheid* s'est enraciné au cours des années 1960, qui étaient des années fastes, et non en période de récession. On ne voit pas trop comment la croissance peut, *en soi*, produire des réformes si on ne donne pas une plus grosse part du gâteau aux Noirs.

Cependant, la principale difficulté réside dans la logique même du marché. Comme on l'a vu dans le comportement des banques et des sociétés, si l'Afrique du Sud n'offre pas de garanties de stabilité, les investisseurs internationaux ne recommenceront jamais à fournir les capitaux nécessaires pour assurer la reprise économique. Par conséquent, qu'il y ait sanctions ou pas, on peut s'attendre à une stagnation des revenus des Noirs. La croissance n'est pas essentielle à la réforme, mais la réforme est une condition préalable à tout développement en Afrique du Sud. Cette réalité, qui va sans dire pour les Noirs, s'applique désormais aux Blancs aussi.

SANCTIONS, PAUVRETÉ ET RÉACTIONS

Le gouvernement britannique est devenu le porte-étendard de ceux qui affirment que les sanctions barrent la voie au changement en enfermant les Noirs dans la pauvreté et en poussant les Blancs à réagir politiquement. Présentant «le point de vue de la Grande-Bretagne», qui ne partage pas l'avis des quarante-huit autres pays du Commonwealth, Mme Thatcher a déclaré que les sanctions «frappent plus durement les éléments les plus pauvres et les plus faibles de la population noire d'Afrique du Sud», et qu'«il semble y avoir une nette corrélation entre l'imposition de sanctions supplémentaires par le Congrès américain et par le Commonwealth et la force des partis d'extrême-droite viscéralement opposés au changement».[2]

Les sondages et l'opinion des Noirs

En juin 1989, la *Chamber of Mines* a publié un sondage d'opinion selon lequel plus de quatre Noirs sud-africains sur cinq étaient opposés aux sanctions et au désinvestissement. Une autre étude, réalisée en 1977, contredit cette assertion, indiquant que les deux-tiers des Noirs appuient les sanctions, à condition que leur communauté ne subisse pas de pertes d'emplois directes.

Dans le meilleur des cas, les sondages sont discutables. En Afrique du Sud, en l'absence de liberté d'expression, le résultat dépend essentiellement de la personne qui pose les questions et des raisons pour lesquelles elle les pose. Les sondages confirment ce qu'on sait déjà : la communauté noire n'est pas unanime en matière de sanctions. Cela dit, les principales organisations noires telles que les syndicats, les églises et le Congrès national africain (ANC), ainsi que leurs dirigeants (Naidoo, Tutu, Mandela) sont, dans une écrasante majorité, favorables aux sanctions.

Au milieu des années 1980, le fait que des pays voisins aient à subir les contrecoups des sanctions a été un autre élément important du débat. Les sanctions, disait-on, étaient à proscrire parce qu'elles asphyxieraient les économies de la région. En pratique, bien que l'Afrique du Sud soit en mesure de nuire considérablement à la plupart de ses voisins, elle dépend aussi d'eux, car ils constituent des débouchés pour ses produits manufacturés et une source de devises, qu'elle reçoit en échange de services de transport. Compte tenu de la dette extérieure exorbitante de l'Afrique du Sud, il y a d'excellentes raisons de penser qu'il serait suicidaire pour elle de faire payer à ses voisins le coût des sanctions. C'est le programme sud-africain de déstabilisation régionale, et non les sanctions, qui a coûté des milliards de dollars aux pays de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC). Bien que ces derniers soient eux-mêmes dispensés de l'application des sanctions, ils ne pourront se développer tant que l'*apartheid* ne sera pas aboli, et c'est pourquoi ils ont toujours appuyé les pressions extérieures allant dans ce sens.

La réaction des Blancs

Le deuxième argument d'ordre général avancé par la Grande-Bretagne, c'est que les sanctions influent de manière négative sur l'opinion des Blancs. Selon un détracteur des sanctions, il doit y avoir une corrélation entre la menace et l'exigence connexe. En 1974, par exemple, les Américains ont refusé de décharger une grosse cargaison de charbon parce qu'aux termes du code du travail sud-africain, les mineurs devenaient des «travailleurs engagés à long terme». À cause de cette pression, l'article incriminé a été abrogé; la mesure et le résultat recherché ont été jugés proportionnés. Par contre, les demandes de changement politique radical en Afrique du Sud sont considérées comme étant impossibles à satisfaire, d'où l'opposition brutale de certains Blancs à tout changement.

En fait, la réaction à court terme face aux pressions s'est matérialisée par un élan de patriotisme et par la progression de l'extrême-droite, dont le nombre de sièges a presque doublé aux élections de 1989. Les difficultés économiques générales, y compris les sanctions, ont provoqué une baisse du niveau de vie des travailleurs et des pauvres de race blanche, ce qui n'a pas manqué d'alimenter la violence de la réaction. Dans un rapport soumis au Congrès en octobre 1989, le gouvernement américain reconnaissait cette relation, mais exprimait une opinion allant aux antipodes de celle de la Grande-Bretagne. Le rapport soulignait que «les sanctions ont incité les dirigeants blancs à réfléchir différemment et qu'il était de plus en plus clair à présent ... que le bien-être de la minorité blanche ne peut être maintenu sans une solution politique négociée». Si l'on tient compte des résultats des élections de 1989, où 70 p. 100 des Blancs ont voté soit pour le Parti démocratique, soit pour le Parti national au pouvoir, tous deux s'étant déclarés en faveur du «changement», l'argument britannique semble sinon hypocrite, du moins erroné.

DES SANCTIONS SÉLECTIVES OU GLOBALES?

Les Sud-Africains partisans des sanctions ne sont pas unanimes. Étant donné que les principaux partenaires commerciaux du pays, tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest, y sont radicalement opposés, on considère que l'application de sanctions globales et obligatoires est improbable. Par conséquent, on se demande s'il y a lieu, dans un premier temps, d'appliquer des sanctions ciblées ou sélectives.

Ce débat a été avivé par l'expérience du désinvestissement. Le pasteur Allan Boesak a exprimé ses craintes en déclarant qu'il souhaitait «des sanctions rapides et efficaces... et non un retrait long et fastidieux qui dure cinq, six ou sept ans et, en fin de compte, nous laisse une économie en déconfiture».[3]

D'aucuns ont également estimé que les syndicats noirs, qui représentent le groupe le plus fort de l'opposition depuis la levée de l'état d'urgence, pourraient être affaiblis par le désinvestissement. Certains universitaires partisans des sanctions ont poussé le débat plus loin, indiquant que l'accent devrait être mis sur des sanctions financières et non commerciales, car des sanctions financières nuiraient moins aux syndicats. Par exemple, les usines pourraient fermer du jour au lendemain si on les privait de leurs débouchés. Les syndicats ont réagi en maintenant leur appui aux sanctions, y compris au désinvestissement, mais ils ont nuancé leur position en exigeant que l'on protège les travailleurs, le cas échéant.

Au sein du mouvement démocratique, beaucoup se sont opposés à des sanctions partielles en affirmant avec force que si l'on déroge à l'appel en faveur de sanctions globales, on risque de miner les pressions extérieures et de créer des échappatoires que le gouvernement sud-africain pourra exploiter. L'isolement total est un appel clair et facile à comprendre, et il représente un objectif simple.

Ce débat revient dans les discussions sur le boycottage culturel, universitaire et sportif qui n'a cessé de s'intensifier au cours des deux dernières décennies. Les adversaires d'un boycottage total ont estimé, avec quelque succès, que le monde extérieur doit maintenir des contacts avec des organisations sud-africaines qui sont opposées à l'*apartheid* et qui travaillent activement pour créer ce que le président de l'ANC, M. Oliver Tambo, a appelé «une Afrique du Sud nouvelle». Des artistes, des universitaires et des avocats qui luttent contre l'*apartheid* doivent être reconnus et aidés dans leurs efforts pour susciter le changement. Les sanctions ne devraient pas porter atteinte aux institutions mêmes qui font partie de l'opposition croissante au système de l'*apartheid*.

La majorité des Sud-Africains favorables à des sanctions reconnaissent qu'il est nécessaire d'identifier des cibles prioritaires. Les sanctions ne sont ni une fin en soi, ni une croisade morale. Elles sont des outils permettant de provoquer un changement pacifique. À cet égard, le choix du moment et de la stratégie est essentiel pour que les sanctions exercent une pression maximale sur le gouvernement et renforcent l'opposition. En même temps, des sanctions obligatoires et globales demeurent l'objectif public et officiel qui unit le mouvement en faveur des sanctions à l'intérieur du pays.

BILAN

Vers la fin des années 1980, peu de gens remettaient en question la nécessité des sanctions. Beaucoup ont appuyé les embargos sur les armes et le matériel informatique de pointe destinés aux forces de sécurité. De même, la plupart des commentateurs reconnaissent que les sanctions ont influé sur la position du gouvernement sud-africain. D'après le rapport du Commonwealth, «les sanctions partielles ont été un succès partiel».

Au chapitre des succès, citons le processus d'accession de la Namibie à l'indépendance et l'apaisement des attaques sud-africaines contre les pays voisins. Les sanctions ont été utiles de deux façons. Premièrement, en 1988, l'embargo sur les armes a mis les forces sud-africaines et les forces cubano-angolaises à égalité du point de vue militaire, ce qui a augmenté le coût humain de la présence sud-africaine en Angola. Deuxièmement, en étranglant l'économie sud-africaine, les sanctions ont obligé le gouvernement de Pretoria à réévaluer l'occupation de la Namibie et la guerre en Angola, qui lui coûtaient entre 1 et 2 milliards de dollars par an.

Entre 1987 et 1989, l'état d'urgence a permis de réduire le nombre de manifestations noires et la presse occidentale n'a pas pu couvrir l'actualité sud-africaine en vertu de lois de censure, ce qui a contribué à limiter les pressions en faveur de nouvelles sanctions. En même temps, les partisans des sanctions ont renforcé les rangs, surtout au sein des gouvernements du Commonwealth (hormis le gouvernement britannique) et aux États-Unis. La principale base du mouvement favorable aux sanctions, la population locale et l'action civique,est devenue plus forte que jamais et s'est montrée capable de maintenir les pressions sur les secteurs privé et public. Des sanctions généralisées visant le commerce bilatéral avec l'Afrique du Sud ont été appliquées fermement, même dans certains pays où les dirigeants y étaient opposés.

Début 1989, alors que le *Mass Democratic Movement* (MDM) montait de nouveau sur la brèche, il y avait de fortes chances que les pressions en faveur des sanctions s'intensifient. En octobre 1989, le rééchelonnement de la dette privée de l'Afrique du Sud a replacé les sanctions commerciales en tête des possibilités d'action. Dans un rapport adressé aux chefs de gouvernement du Commonwealth, des experts ont mis au point un plan global pour intensifier les pressions en réduisant progressivement les relations commerciales. Comme il fallait s'y attendre, les mesures supplémentaires ont été dirigées contre une cible évidente, à savoir les exportations dites en vrac de produits agricoles et de minéraux non stratégiques tels que le charbon, le fer et les métaux communs. En général, ces produits sont abondants et on peut en trouver facilement ailleurs. Selon les estimations présentées dans le rapport, ces mesures peuvent toucher jusqu'à un tiers des exportations sud-africaines.

De toute évidence, sans la Grande-Bretagne, l'action du Commonwealth aurait une incidence économique restreinte, mais le rapport de cette organisation prouve que le mouvement mondial en faveur des sanctions affine de plus en plus ses choix. Par exemple, en ce qui concerne les exportations vers l'Afrique du Sud, le rapport propose deux mesures, interdire les ventes de matériel informatique et de voitures, qui pourraient être appliquées même par les pays qui se déclarent préoccupés par le sort des Noirs. Dans les deux cas, des emplois réservés aux

Noirs seraient créés ou au moins préservés. Le rapport souligne également la manière dont les crédits commerciaux amortissent le problème de la balance des paiements de l'Afrique du Sud, et propose que ces crédits soient éliminés progressivement sur une période de cinq ans, ce qui constituerait une sanction financière préjudiciable au pays et à son commerce.

APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1989

Au cours de l'année qui a suivi les élections, l'Afrique du Sud a vécu une véritable transformation politique, transformation qui représente le premier vrai espoir, depuis des décennies, que le pays pourrait être en train de supprimer l'*apartheid*. En octobre 1989, l'ANC a tenu son premier rassemblement public en trente ans, et en février 1990, le nouveau gouvernement s'est engagé à adopter une démarche fondamentalement différente de celle de l'inflexible prédécesseur de M. de Klerk, M. P.W. Botha. Le gouvernement a levé l'interdiction qui frappait l'ANC, le PAC et d'autres organisations politiques; quelques semaines plus tard, il a libéré un dirigeant du Congrès national africain, M. Nelson Mandela.

Dans un discours historique prononcé au parlement, M. de Klerk a reconnu implicitement que la pression internationale joue un rôle crucial dans la pensée stratégique au sein du Parti national. «Sans contact ni coopération avec le reste du monde, a-t-il dit, nous ne pouvons promouvoir le bien-être et la sécurité de nos citoyens». Sans entrer dans les détails, il a exprimé l'intention du gouvernement d'entamer des négociations en vue d'élaborer une nouvelle constitution acceptable pour la majorité des Sud-Africains. En juin, le gouvernement a levé l'état d'urgence dans toutes les régions sauf au Natal, et depuis la conclusion, en août 1990, d'un accord sur la libération des prisonniers politiques et l'annonce, le même mois, par l'ANC qu'elle suspendrait la lutte armée, la voie était dégagée pour l'ouverture de négociations de grande envergure.

Malgré un optimisme considérable, la communauté noire n'est pas encore convaincue de la bonne foi du gouvernement. Les Noirs ont encore des doutes à cause des déclarations «réformistes» sans suite des gouvernements précédents et ils craignent que les changements proposés aient pour but de favoriser leur participation politique sans remettre en question la main-mise des Blancs sur le pouvoir. Ils craignent aussi que le gouvernement essaie d'abroger les lois discriminatoires mais enracine les inégalités économiques et sociales en protégeant spécialement les droits des Blancs. Le niveau de vie des Noirs exerçant des professions libérales et des Noirs ouvriers qualifiés dans les zones urbaines s'améliorerait, mais la situation des masses urbaines et rurales resterait inchangée.

LES NÉGOCIATIONS ET LES SANCTIONS

À cause du changement radical de l'environnement politique en Afrique du Sud et de la perspective de négociations générales entre l'ANC et le gouvernement, négociations qui débuteront vers la fin de l'année, le débat sur les sanctions s'est transformé. En effet, les sanctions ont joué un rôle indispensable en amenant Pretoria à la table des négociations, mais s'imposent-elles toujours pour le changement en Afrique du Sud ?

La formule de la levée des sanctions la plus largement appuyée au niveau international est celle élaborée par les dirigeants du Commonwealth (à l'exception de la Grande-Bretagne), et qui consiste à maintenir les sanctions jusqu'à ce qu'il soit clair que la suppression de l'*apartheid* se fait de façon «irréversible». La force de cette formule réside dans le fait qu'elle laisse une marge de manoeuvre pour décider du moment où l'on devrait commencer à réduire les pressions. En pratique, elle laisse l'initiative à l'ANC, qui bénéficie de l'appui de la majorité des Noirs sud-africains, et surtout à M. Mandela qui a encore l'autorité morale de déterminer ce point de non retour. Néanmoins, au sein de l'ANC, il y a encore des discussions en ce qui concerne le calendrier. Selon certains, les sanctions ne devraient pas être levées avant que la nouvelle constitution soit officiellement adoptée. D'autres estiment qu'elles devraient l'être lors de la convocation d'une assemblée constituante qui adopterait une nouvelle constitution.

Pour régler cette question, l'ANC devra résoudre trois problèmes intimement liés.

Premièrement, le calendrier conditionnera en partie les chances de voir une Afrique du Sud libre. Un nouveau gouvernement devra se pencher sur des problèmes accumulés pendant des décennies de privation et d'exploitation, et sur une économie en crise. En alourdissant les coûts économiques des sanctions plus longtemps que nécessaire, on compromettra davantage la reconstruction économique et sociale. On ne pourra pas restaurer rapidement la confiance des milieux d'affaires. Après la libération de M. Nelson Mandela, le *Financial Times* de Londres a confirmé que les milieux d'affaires internationaux attendaient qu'il y ait plus de changements avant d'être convaincus que l'Afrique du Sud était un marché assez stable pour y investir de nouveau.

Deuxièmement, en Occident, il y a déjà des pressions pour que l'on change de politique envers l'Afrique du Sud. Le gouvernement sud-africain a fait remarquer, à raison, qu'il s'est déjà conformé aux conditions énoncées dans la déclaration de Nassau en 1987 et dans la loi CAAA des États-Unis, et que les pressions ne se sont pas relâchées. Depuis un certain temps, le gouvernement britannique cherche à faire de la libération de M.Mandela la preuve ultime du changement et la condition essentielle pour la levée des sanctions. Ainsi, en février, après la libération de M. Mandela, la Grande-Bretagne a levé unilatéralement deux interdictions «facultatives» de la CE pesant sur les nouveaux investissements et les relations scientifiques. Plusieurs autres pays européens, dont le Portugal et la France, auraient envisagé des réactions semblables. La plupart des pays occidentaux, plusieurs pays africains et plusieurs anciens pays de l'Est ont rétabli des contacts politiques et diplomatiques de haut niveau avec le gouvernement sud-africain.

En juin, lors de sa tournée triomphale en Europe occidentale et en Amérique du Nord, M. Mandela a réussi à empêcher tout relâchement rapide des sanctions. Selon lui, bien que les mesures prises par le gouvernement aient été considérables, l'objectif des sanctions est d'abolir l'*apartheid* et non d'établir le dialogue politique; or, l'*apartheid* existe toujours.

Néanmoins, la position officielle de l'ANC, qui prône le maintien de toutes les sanctions, va être de plus en plus critiquée au fur et à mesure que les négociations vont progresser. Si

l'ANC refuse d'en démordre, les sanctions pourraient être levées en désordre sans qu'il puisse y faire grand chose.

Troisièmement, l'ANC devra décider de la façon d'utiliser les sanctions comme monnaie d'échange. Sur le plan international, elle a plus d'influence que Pretoria. La promesse de lever les sanctions, ou la possibilité de les intensifier, demeure une importante monnaie d'échange.

En cas de progrès ou, au contraire, de régression, le recours aux sanctions se justifie de moins en moins comme moteur du changement. Par conséquent, si les pourparlers avancent vite et bien, on peut s'attendre à ce que les parties en présence incluent la levée des sanctions dans leurs propres calendriers. D'autre part, si M. de Klerk devait échouer, à la suite d'un coup d'état par exemple, le pays connaîtrait un effondrement social semblable à celui du Liban et un bain de sang contre lequel le Groupe de personnalités éminentes du Commonwealth a mis en garde.

Le moyen terme représente le scénario le plus plausible : des négociations difficiles, des progrès hésitants et beaucoup de dissensions au sein des communautés noire et blanche. Dans ces circonstances, on pourrait user des sanctions comme de la carotte et du bâton, surtout si la théorie du «big bang», à savoir l'élimination complète des sanctions d'un seul coup, était remplacée. Il serait possible d'envisager leur élimination par étapes et de faire la distinction entre des sanctions «plus douces», telles que les relations politiques ou le boycottage culturel, et les sanctions plus puissantes, telles que le boycottage sportif ou les mesures touchant les points essentiels que sont le commerce et les investissements.

Après sa tournée européenne, M. Mandela a indiqué que les sanctions pourraient être négociées, mais il n'a pas dit si elles le seraient en partie ou totalement. «Il est fort possible que le gouvernement et l'ANC concluent une entente permettant de discuter de la révision des sanctions, même avant la mise en place d'une nouvelle constitution». En raison du scepticisme profond des masses quant à la bonne foi du gouvernement, il est peu probable que d'importantes concessions soient faites en matière de sanctions, jusqu'à ce qu'une nouvelle constitution garantisse des progrès. Quelle que soit l'issue finale, les sanctions garderont leur place dans l'équation sud-africaine jusqu'à ce que l'Afrique du Sud soit libre et qu'elle occupe une place à part entière dans la communauté des nations.

NOTES

[1] Une sanction est une mesure utilisée pour empêcher un pays de violer un traité ou toute autre obligation internationale, pour le punir d'un acte qu'il a commis ou pour l'encourager à modifier son comportement. La sanction peut être appliquée par un seul pays, par un groupe de pays ou par la communauté internationale tout entière. Elle a une connotation morale impliquant que le pays visé est fautif et, dans ce sens, son utilisation suppose que l'on décide de ce qu'est un comportement acceptable. Les sanctions peuvent toucher toute activité, y compris le sport et la culture, mais elles pèsent normalement sur les importations et sur les exportations du pays visé et, en particulier, sur les finances, l'expertise, les armes et la technologie de pointe auxquels il voudrait avoir accès.

[2] «Southern Africa: The Way Ahead: Britain's View», 23 octobre 1989, document publié lors de la réunion des Chefs de gouvernements du Commonwealth en Malaisie.

[3] *Ibid.*

LECTURES RECOMMANDÉES

Hanlon, J. et R.Ormond, *The Sanctions Handbook*, Penguin Books, 1987.

Lipton, M., *Sanctions and South Africa*, Economist Intelligence Unit, Londres,1988.

Ovenden, K. et T. Cole, *Apartheid and International Finance — A Program for Change*, Penguin Books, 1989.

United Nations Hearings on Transnational Corporations in South Africa, Rapport des Personnalités éminentes, Genève, septembre 1989.

M. Stephen Godfrey est directeur exécutif du Fonds d'éducation pour l'Afrique du Sud.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN : 0-662-96149-8